Rivista mensile del Partito socialista italiano

mondoperaio

3

Marzo 1983
Anno 36

Editoriale

Attualità politica

Panorama internazionale

Taccuino

Dossier

Servizio illustrato

Saggi e dibattiti

Interventi

Rassegne

IL CASO PERTINI NON FA TESTO

Ernesto Bettinelli

Pertini oggi è il punto di riferimento di una società soffocata dal regime dei partiti. Ma, in caso di elezione diretta, come potrebbero i futuri candidati, e poi i futuri eletti, sottrarsi ai vincoli della partitocrazia? Altre sono le riforme da adottare se si vogliono raggiungere gli obiettivi della «grande riforma»: rafforzamento dell'esecutivo, e specularmente del Parlamento, innesto nella vigente forma di governo di agenti istituzionali capaci di favorire la sperimentazione del metodo dell'alternanza-alternativa.

Una volta appurata la mancanza dei presupposti politici per una riforma globale del sistema costituzionale, in presenza della dichiarata ostilità delle potenziali forze contraenti per un nuovo patto costituzionale (a cominciare dal PCI, ma sottolineando pure lo scarso entusiasmo della DC e degli stessi partiti laici minori), era ovvio che ci si convertisse a una strategia dei «piccoli passi», ripiegando su alcune ipotesi di revisione, tali da non alterare l'identità complessiva della vigente forma di governo. Ed era anche abbastanza scontato che si individuasse nel triangolo capo dello stato - governo - Parlamento il luogo di possibili operazioni correttive.

A conforto di una simile intuizione vi sono una serie di dati ormai largamente acquisiti dalla stessa opinione pubblica: la scarsa autorevolezza e l'instabilità dei governi, la conseguente ingovernabilità del Parlamento (reso incapace di un'adeguata programmazione della sua attività), l'assunzione da parte del presidente della Repubblica del ruolo di *istituzione incontaminata* del sistema, non tanto al di sopra delle parti, ma piuttosto *al di fuori* delle parti, rifugio di tutte le aspettative sane del paese.

Un presidente irripetibile

Tralascio di considerare i primi due punti: su di essi le analisi e i commenti si sprecano e non potrei aggiungere nulla di nuovo. Mentre qualche breve annotazione vorrei dedicarla al terzo punto, per mettere in risalto gli ingredienti dell'«effetto - Pertini» (cui, non a caso, Amato accenna positivamente nella sua relazione al seminario di Trevi del 16 ottobre, 1982).

Al di là delle irripetibili qualità personali del presidente (su cui si può tranquillamente rinviare all'ormai sterminata pubblicistica agiografica: si vedano in proposito le intelligenti osservazioni di Galli della Loggia su «L'Europeo» del 7 febbraio) occorre rievocare gli episodi salienti della sua elezione nel luglio del 1978. Proposto ufficialmente dal PCI, inserito senza particolari predilezioni dal PSI nella sua rosa (il PSI in verità puntava su altre personalità), rifiutato in un primo tempo dalla DC, in quanto ritenuto espressione di uno schieramento frontista, fu infine accettato quasi plebiscitariamente (ottenne ben 832 voti) dopo defatiganti e laceranti sedute, in seguito alla sua famosa lettera di rinuncia nella quale dichiarava di non voler essere «candidato di parte», richiamandosi alle esigenze di «unità nazionale» che

il capo dello Stato avrebbe dovuto rappresentare (e all'epoca governava una maggioranza di solidarietà nazionale).

La convergenza su Pertini fu alla fine il risultato di una somma di motivazioni certo non omogenee. Proprio da questa origine così complessa e ambigua (esponente di un partito — il PSI — ma in posizione ormai alquanto defilata anche perché presidente della Camera, e oltretutto emerso quasi come *outsider* rispetto agli altri nomi socialisti; sostenuto da alcuni settori della sinistra — i radicali e i demoproletari, ma non i comunisti — in una prospettiva di alternativa al potere della DC; riuscì a «superare» una tale valenza con quel già ricordato gesto di remissione che poi determinò la rimozione delle pregiudiziali di questo partito) è derivata la *forza* del presidente Pertini, che gli consente quell'indipendenza di giudizio e di atteggiamento (di «stile») che tutti gli riconoscono, a tal punto da trasformare increscIose (e per altri sicuramente insopportabili) *gaffes* (confondere il Guatemala con il Nicaragua) in virtù.

Ma in che cosa consiste questa forza, è davvero una riappropriazione piena di quel ruolo attivo di garanzia e di equilibrio tra i poteri costituzionali che si può desumere da una lettura non riduttiva della Costituzione? O si tratta anche, se non soprattutto, di qualche cosa d'altro? Per rispondere a questi interrogativi, occorre muovere da un'altra constatazione comune: la crisi di legittimazione (fatta pesare sempre di più dall'opinione pubblica) del *regime* dei partiti, il conseguente affermarsi nella polemica quotidiana di due categorie contrapposte: gli uomini di partito *tout court* (gli *apparatciky* della società politica) e gli uomini probi, laboriosi e competenti (espressione della società civile, pur se per un mero e perdonabile accidente hanno una tessera in tasca). Pertini oggi è il punto di riferimento di questa società soffocata (dal regime dei partiti), è il leader carismatico di un partito dalle incerte frontiere (in cui ambiscono riconoscersi in molti e non solo il giornale «la Repubblica»), che può dispensare quella legittimazione che altri non sono (più) in grado di conferire. Da qui, ad esempio, il rapporto di fiducia *personale* con l'ex - presidente del Consiglio Spadolini, senza che ciò comportasse eguali esternazioni di simpatia verso la compagine ministeriale da lui presieduta (espressione della società partitica). Da qui, ancora, nei momenti di più acuta crisi politica (la successione di Fanfani a Spadolini), la sottolineatura da parte del Quirinale dei limiti dei poteri di intervento attribuiti al capo dello stato, che non può che prendere atto della volontà politica dei partiti. Ne esce dunque l'immagine ambigua di un presidente liberatore e, al tempo stesso, prigioniero (del sistema), il quale non può sempre (anzi, diciamo pure quasi mai) tradurre i propri sentimenti in atti politici decisivi.

E' anche da quest'ambiguità che Pertini trae la sua forza, che gli permette di assumere quella figura di «buon pastore» così ben accetta ai *mass media* e da questi anche in qualche modo costruita. Non è questo, nell'attuale congiuntura istituzionale, un ruolo di poco conto, in quanto funge da parafulmine di tensioni sociali e politiche che l'instabilità del potere governante non sarebbe altrimenti in grado di assorbire. Insomma, si potrebbe sostenere che l'alto consenso di cui è oggetto il presidente della Repubblica consente anche alle altre istituzioni di sopravvivere.

Come già si è rilevato, questa esperienza eccezionale è il frutto delle concomitanti circostanze appena segnalate: non ultima l'immagine di estraneità di Pertini ai partiti (e, paradossalmente, soprattutto rispetto al suo), favorita da un'elezione indiretta quasi unanime, seppure solo al sedicesimo scrutinio.

La debolezza dei partiti intermedi

E' possibile ricreare e rafforzare nella direzione indicata da Amato una simile situazione, con un'elezione diretta del capo dello Stato ad opera del corpo elettorale? Altri, su questa rivista, hanno risposto negativamente con delle obiezioni *logiche* al ragionamento formulato da Amato, prospettando ad esempio tutta una serie di possibili conflitti, in particolare tra un presidente della Repubblica espressione di un determinato schieramento e maggioranza parlamentare di segno opposto. Le mie perplessità sono diverse, più contingenti, e si fondano soprattutto sull'osservazione dell'attuale situazione dei partiti che tende a una *radicalizzazione* di posizioni (anche nell'area intermedia ove la formazione di *un* blocco laico — dal PSI al PLI — è a dir poco improbabile), piuttosto che a quella *polarizzazione* che alcuni vanno teorizzando con uno schematismo ragionieristico davvero impressionante.

Un tale processo di radicalizzazione (non accompagnato peraltro, come in passato, da fenomeni di frantumazione partitica) è in parte conseguenza della deideologizzazione delle forze politiche (per cui va progressivamente diminuendo la loro reciproca distanza in rapporto ai valori affermati, ma nel contempo essa aumenta in rapporto agli obiettivi dichiarati, anche se non di rado questi appaiono similari) e, in parte, conseguenza della già ricordata crisi di legittimazione del regime dei partiti, cosicché diviene urgente per ciascun attore politico far valere la propria *specifica* identità e calibrare il proprio *specifico* messaggio. (La pratica sempre più diffusa dell'elezione diretta nei congressi dei segretari politici è in questo contesto assai indicativa).

Si potrebbe valutare il progetto di riforma elaborato da Amato come un tentativo di invertire questo *trend* e di incentivare, quindi, i partiti (laici intermedi) verso ipotesi di aggregazione, affinché non siano tagliati fuori dalla gara per l'elezione del presidente della Repubblica. Ebbene, io ritengo che il meccanismo suggerito del doppio turno con ballottaggio finale tra i due candidati meglio piazzati (se il ballottaggio fosse a tre, la rappresentatività e quindi l'autorevolezza del capo dello Stato così eletto risulterebbe grandemente compromessa) non favorisca affatto *nella situazione italiana* il raggiungimento dei risultati prefigurati. Per le ragioni sopra esposte è abbastanza improbabile che le formazioni concorrenti — soprattutto le due maggiori — si impegnino in una «corsa al centro», presentando agli elettori nomi che in qualche misura possano apparire esterni rispetto alle tradizioni e alla politica di partito. Cercheranno, al contrario, nella votazione popolare del capo dello Stato, di recuperare quella legittimazione della cui caduta oggi soffrono e proporranno dunque un candidato certo autorevole, ma capace di rappresentare la fisionomia del partito; e non può escludersi che siano proprio i leader a scendere in campo. E lo scontro finale, in questo caso, avverrà verosimilmente tra le due maggiori forze.

I partiti laici intermedi (dal PSI al PLI) sono da considerarsi quindi irrimediabilmente fuori gioco, senza alcun potere di condizionamento nei

confronti dei due maggiori contendenti? Non intendo pervenire a una così radicale conclusione. Uno spazio di contrattazione (individualmente, più che collettivamente) lo possono avere, ma quasi solo verso la DC, della quale sono concorrenti, nell'ambito, però, della stessa area di governo. Lo scenario dei possibili «scambi» che mi pare sufficientemente plausibile, è questo: la rinuncia da parte (di alcuno) dei partiti laici intermedi a concorrere per la presidenza della Repubblica o l'appoggio esplicito nel secondo scrutinio al candidato democristiano in cambio, ad esempio, della presidenza del Consiglio, o viceversa: fino al punto, magari, di prefigurare l'eventualità di una «convenzione», variamente combinata, di alternanza nell'attribuzione delle due cariche tra le parti contraenti (e sempre insito, nell'ambito dell'area di governo come è oggi delimitata e che non credo possa essere modificata dai congegni proposti da Amato).

E allora, in questa trama di relazioni politiche, il capo dello Stato, pur investito dal popolo, si troverebbe già in partenza depotenziato nell'esercizio delle sue attribuzioni esclusive, quale quella della designazione del presidente del Consiglio, proprio a causa degli accordi intercorsi tra i partiti e da cui è dipesa la sua elezione. Insomma, più di adesso si creerebbe uno iato tra costituzione materiale e costituzione scritta. Se si verificasse un'ipotesi di «coabitazione preconfezionata» tra i due presidenti, espressione di forze diverse (e, come insegna l'esperienza, divergenti, pur se appartenenti alla stessa area di governo), quale ruolo di garanzia e di stabilizzazione potrebbe mai essere assolto dal presidente della Repubblica? E davvero avrebbe la forza di ergersi a «difensore civico costituzionale», garante di tutte le parti, anche dei diritti delle opposizioni, liberandosi quasi taumaturgicamente dalle vicende (ed esigenze) politiche e partitiche che hanno costituito il presupposto della sua elezione?

No, non varcherebbe la soglia del Quirinale un altro Pertini, né potrebbe riprodursi, rafforzato, l'effetto della sua presidenza, dal cui apprezzamento prende lo spunto la proposta di Amato.

Idee per una miniriforma

Queste considerazioni critiche non vogliono comunque chiudere il discorso sull'opportunità - necessità di adeguati aggiornamenti del sistema politico - costituzionale secondo la strategia praticabile dei «piccoli passi». Se ho manifestato dei dubbi sulla congruità delle soluzioni prospettate, in riferimento alla situazione della politica dei partiti nel nostro paese, sono invece del tutto d'accordo con Amato sugli obiettivi che una riforma pur «mini» della Costituzione deve perseguire: il rafforzamento (della responsabilità) dell'esecutivo e, specularmente, del Parlamento; l'innesto nella vigente forma di governo di agenti istituzionali capaci di consentire la sperimentazione del metodo dell'alternanza - alternativa, in assenza del quale è impossibile «sbloccare» il sistema politico. E, da ultimo, per rendere più immediato il rapporto tra cittadini, parlamentari, partiti, il ripensamento dell'ordinamento elettorale per la formazione della stessa Camera dei deputati, pur nel rispetto della *convenzione proporzionalistica* (la cui denuncia sarebbe a dir poco arbitraria, in presenza di leggi come il finanziamento pubblico dei partiti e di fatti come la colonizzazione dell'informazione pubblica, che già così gravemente ledono l'inderogabile principio democratico della pari opportunità tra i gruppi politici in lizza in una competizione elettorale).

In questa prospettiva vorrei offrire alla discussione tre «idee», attorno a cui è forse possibile ottenere da parte di un vasto arco di forze politiche (anche di opposizione) una maggiore disponibilità a ragionamenti sgombri da pregiudiziali sospetti. Mi limito in questo articolo ad enunciarle molto schematicamente, riservandomi di approfondirle in interventi successivi, ove incontrassero se non consenso almeno interesse.

La *prima proposta* — il cui esito dovrebbe essere una maggiore auto-

revolezza e omogeneità del governo e una maggiore solidarietà al suo interno, sottraendolo in parte a quelle logiche di partito e di corrente che sono tra le maggiori cause di instabilità — è indirizzata a dichiarare l'incompatibilità tra incarico di ministro e sottosegretario (ma *non* di presidente del Consiglio) e mandato parlamentare (ciò significa, evidentemente, che i deputati e i senatori nominati ministri o sottosegretari non rientrano nei loro seggi parlamentari appena si esaurisce l'esperienza di governo). Ne sarebbe esaltato il primato del presidente del Consiglio che, oltre ad avere una maggiore autonomia nella scelta dei ministri, potrebbe assolvere con più *chances* le sue funzioni costituzionali di sovraintendere l'unità e coordinare l'attività dei suoi collaboratori, come dispone l'art. 95 della Costituzione. Una simile riforma dovrebbe essere propedeutica rispetto a quella legge sull'ordinamento della presidenza del Consiglio e del governo che da decenni attende di essere approvata.

La *seconda proposta* — che contrariamente alla prima non richiede procedimento di revisione costituzionale — riguarda la «periferia» e in primo luogo i comuni, nei cui organi rappresentativi si riproducono, quasi per gemmazione dal centro, le dinamiche perverse dei conflitti (spesso solo di bandiera) inter e intrapartitici, con il risultato di deprimere irrimediabilmente la posizione di autonomia che gli enti locali dovrebbero mantenere nell'ordinamento costituzionale. La via d'uscita che prospetto è in questo caso l'importazione *tout court* del regime presidenziale: sindaco eletto direttamente dagli elettori con un sistema a doppio turno, con ballottaggio finale tra i due candidati che nel primo scrutinio hanno conseguito i maggiori consensi. (Per evitare una proliferazione eccessiva di candidature si potrebbe prevedere che esse debbano essere presentate da una congrua percentuale di elettori, ad esempio lo 0,50). Spetterebbe poi al sindaco la nomina della giunta al di fuori del consiglio (che, a sua volta, dovrebbe essere eletto con il vigente sistema elettorale, in coincidenza con il secondo turno di votazione del sindaco). La riforma comporterebbe ovviamente anche una più razionale distribuzione delle competenze consiliari che comunque dovrebbero incentrarsi soprattutto sul controllo della spesa municipale e sull'approvazione (magari pluriennale) dei bilanci. Mi pare inutile sottolineare gli effetti che una simile soluzione provocherebbe sull'*intero* sistema politico: la pratica e l'abitudine all'alternanza, assicurata quanto meno in ambito locale, la responsabilizzazione dell'elettorato non potrebbero poi non influire sul comportamento complessivo dei partiti e sui loro stessi moduli di organizzazione interna.

Il sistema elettorale

La *terza proposta* intende innovare l'attuale sistema elettorale per la formazione della Camera dei deputati e il suo scopo è quello di favorire un processo di rinnovamento del personale dei partiti, di indurli a liberarsi dai lacci sempre più soffocanti degli interessi delle burocrazie, delle correnti o, peggio, delle clientele interne. Si tratta, in ultima analisi, di costringere le formazioni politiche a rivelare senza ambiguità, in maniera univoca la loro *vera* immagine. In questo senso molti ormai ritengono che il voto di preferenza sia — soprattutto in certe zone del paese e per alcuni partiti — uno dei veicoli più clamorosi di malcostume, di corruzione e, quindi, di disaffezione alla politica da parte degli onesti (e, come già si è segnalato, questo tema è al centro della polemica quotidiana).

Per ovviare a una tale situazione alcuni indicano la soluzione delle liste rigide (eliminando i voti individuali, i seggi conquistati da ciascun partito dovrebbero essere assegnati ai rispettivi candidati seguendo l'ordine di lista). Il rimedio non mi pare risolutivo. Trascurando tutte le obiezioni classiche (ma per nulla infondate) sull'egemonia che gli apparati conseguirebbero a detrimento della libertà di giudizio dell'elettore, è comunque certo che un siffatto espediente non libererebbe i partiti dalla tentazione di perseverare nella pratica dei più deteriori compromessi interni, consentirebbe loro di rinunciare ancora a quella trasparenza di immagine (univoca) che oggi è pressoché unanimemente invocata, cosicché i cittadini si troverebbero facilmente disarmati di fronte a una lista «mista» che alterna personalità autorevoli a faccendieri.

L'univocità di immagine la si può ottenere, a mio avviso, solo con il collegio uninominale che permette agli elettori di essere pienamente consapevoli di che cosa e di chi si vota, determinando anche una concorrenza tra i partiti a livelli più alti di quelli attuali, in una congiuntura in cui, con la progressiva deideologizzazione delle relazioni politiche, la qualità degli uomini sembra contare almeno quanto la qualità dei progetti. Onde raggiungere questo obiettivo basterebbe trasferire per l'elezioni della Camera dei deputati il sistema vigente per il Senato, con quei correttivi indispensabili a una più razionale definizione dei collegi in ambito regionale e a una più fedele osservanza della convenzione proporzionalistica. In particolare, per ciò che concerne quest'ultimo aspetto, per bilanciare l'applicazione del metodo d'Hondt in sede regionale (il quale gioca contro i partiti minori), sarebbe sufficiente abbassare al 50 la soglia del 65 per cento dei votanti, prevista per l'elezione immediata nel collegio, e stabilire che vengano computati nelle cifre elettorali regionali anche i voti ottenuti dai gruppi soccombenti nei collegi in cui vi è stata elezione immediata (sterilizzando invece l'eventuale *surplus* di suffragi conseguito dal partito che ha conseguito il seggio).

Il Buon Pastore e le pecorelle

Mi rendo perfettamente conto che quest'ultima proposta non può prescindere dal discorso sulla riforma della rappresentanza politica (monocameralismo — verso cui personalmente propendo — o differenziazione modale - funzionale tra le due Camere; drastica riduzione dei parlamentari e così via), ma ho voluto attenermi alla strategia realistica dei «piccoli passi». Ho cercato semplicemente di individuare un insieme di ipotesi coerenti tra di loro, che non generino il velenoso dubbio del *cui prodest*. E' il tentativo di immaginare una microingegneria «omeopatica», che restituisca ai cittadini il gusto e la necessità della politica, che consenta alle stesse forze politiche *rinnovate* di recuperare un ruolo attivo per il consolidamento della democrazia nel nostro paese, le cui sorti non possono essere consegnate soltanto alle pur rare doti di umanità e limpidezza del Buon Pastore.